

Transparencia: ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial

Capítulo

I

TRANSPARENCIA COMO CLAVE DE GESTIÓN DE LA FUNCIÓN DE LA POLICÍA EN UNA DEMOCRACIA

LA TRANSPARENCIA EN LA FUNCIÓN POLICIAL CATEGORIZADA COMO CLAVE DE GESTIÓN SUPONE UN CÍRCULO VIRTUOSO ENTRE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, su publicación a la comunidad, la consecuente generación de confianza hacia la institución y la recolección de información de la comunidad para mejorar la eficacia policial.

Es bien sabido que la transparencia y el acceso a la información son atributos de una sociedad democrática. En el caso de la función policial, la vinculación con el Estado de derecho es clave. Entre sus componentes encontramos la rendición de cuentas frente a la ley y la transparencia.¹²

1.1 Seguridad ciudadana y función de la policía en una democracia

Como lo reconoce el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, “la manera en que se ejercen esas funciones puede tener un impacto directo en la calidad de vida de los individuos

y de la sociedad en su conjunto”.¹³ Definidas en un sentido democrático, las fuerzas policiales pueden servir para mantener la tranquilidad pública, proteger y respetar los derechos fundamentales, prevenir y combatir el delito, y dar servicio y asistencia al público.¹⁴

Además de “legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”¹⁵ —principios constitucionales de la función policial—, los atributos de la función de la policía en una democracia comienzan por señalar su naturaleza como una institución pública. El énfasis que una corporación policial pone en esta materia corresponde de manera proporcional a su disposición de emitir información sobre sus actividades.¹⁶ Acercarse al ciudadano y proteger sus intereses es condición necesaria de una institución que busca la protección de la seguridad ciudadana. Al contrario de la noción de “seguridad pública”, que gravita alrededor de la protección del “orden público” (noción ambigua que se expande o restringe al arbitrio de los operado-

res del Estado y de las instituciones del mismo), en torno de la “seguridad ciudadana” la función de la policía en una democracia se obliga a generar esquemas para que los ciudadanos accedan al máximo posible a la información relativa a la institución.¹⁷

1.2 Rendición de cuentas

Esta noción debe entenderse como un concepto dinámico aplicado a la función policial que, en un primer momento, involucraba la aplicación de consecuencias ante la mala conducta del oficial de policía, para luego evolucionar hacia una noción más comprensiva de control, evaluación y eficacia policial. Además, rendición de cuentas se ha identificado con aprendizaje institucional. Así, supone la generación de información para la gestión y la disciplina, pero sobre todo para el aprendizaje. Dicho aprendizaje debe generar una reflexión interna —con puentes de intercambio con actores externos— y promover la institucio-

nalización de dicha reflexión.¹⁸ Debemos preguntarnos, además, si el diseño de rendición de cuentas policial promueve la disponibilidad de información sobre acciones de gestión pasadas y presentes.

Hacia la segunda mitad del siglo XX, en Estados Unidos este concepto se vinculó cada vez más estrechamente con la noción de la función policial en una democracia. En el contexto de la reforma de los derechos civiles, la noción se vinculó al cumplimiento de los estándares de derechos fundamentales. Como consecuencia, rendición de cuentas policial abrazó la noción de la selección del personal idóneo que condujera a la protección de los derechos humanos. Así, en una definición clásica de los atributos de la función de la policía en una democracia, David Bayley afirma que la policía debe: (i) dar prioridad operativa a servir a las necesidades de los ciudadanos; (ii) rendir cuentas frente a la ley y no frente al gobierno; (iii) proteger los derechos humanos;

(iv) ser transparente en sus actividades.¹⁹

El ejercicio de la función policial se desarrolla en un ámbito necesario de discrecionalidad.²⁰ Las leyes, los reglamentos, las decisiones judiciales pueden orientar la conducta de los oficiales de policía en el campo, pero no pueden ni deben anular la discrecionalidad necesaria para el trabajo policial. Aunque la importancia de esta noción fue recogida relativamente tarde en los textos tradicionales de administración policial, hoy en día se considera un hecho dado.²¹ La ausencia de regulación adecuada del trabajo policial puede conducir a conductas inapropiadas. Una variable importante para la generación de estos estándares normativos de la conducta policial es la información precisa sobre aquello que la policía hace y los problemas que enfrenta en sus tareas. “En un sentido amplio, la estrategia es desarrollar una imagen empírica de la actividad de los oficiales, con el propósito

de identificar problemas recurrentes que requieren acciones correctivas. La estrategia de recabar datos sistemáticamente y emplearlos para fines de mejoramiento organizacional y una mejor prestación de servicios públicos, se usa cada vez con mayor frecuencia en otras profesiones”.²²

El único mecanismo posible para lograr una reglamentación adecuada que oriente la actividad de un oficial de policía en el campo es la generación de información sobre dicha actividad y, más adelante, sobre las consecuencias que genera la propia reglamentación de la institución. Brevemente descrito, este es el propósito de un mecanismo de rendición de cuentas en la función policial. Para lograr este objetivo las situaciones policiales cuentan con “mecanismos redundantes” de control. Existen: (i) mecanismos internos de control institucional; (ii) mecanismos externos de control institucional; (iii) mecanismos de control político. Las

oficinas de asuntos internos, los consejos de honor y justicia, los monitores ciudadanos externos, las oficinas de la contraloría, las comisiones de derechos humanos, el poder legislativo, el público en tanto que votantes, los medios de comunicación, son ejemplos de mecanismos de control que operan de manera redundante sobre aspectos similares de la conducta policial, pero producen resultados distintos.²³ Es necesario que estos mecanismos de control sean redundantes para reducir el margen de error en la detección de información relevante, la asignación de sanciones y la apertura democrática para la participación de los actores relevantes en el diseño de las políticas de seguridad.

Hoy en día la noción de rendición de cuentas es ampliamente aceptada como la moneda de cambio para el control de la función policial. Debemos discutir ahora por qué la noción de transparencia debe considerarse el reverso de la misma moneda. Digamos por ahora que

transparencia y rendición de cuentas son dos claves complementarias para la gestión policial.

1.3 Transparencia como herramienta de gestión

Aunque rendición de cuentas y transparencia en la función policial son conceptos complementarios, no son intercambiables. La discrecionalidad se reconoce como concepto clave para la eficacia; asimismo, implica autonomía operativa cuyo ejercicio está circunscrito al Estado de derecho. “Sin embargo, esta autonomía nunca puede ser total, ya que a la policía se le otorgan facultades que tienen el potencial para afectar con severidad los derechos de las personas y podrían conducir al ejercicio de un poder incontrolado dentro del Estado. Para prevenir que esto suceda, a la policía se le debe otorgar un grado de autonomía al mismo tiempo que se asegure total transparencia en lo que hace.”²⁴ Esta relación entre discrecionalidad y transparencia ha cris-

talizado en diversas ramas de la administración pública.²⁵

En este punto es necesario recordar que los principios de rendición de cuentas y transparencia se aplican no solamente a los oficiales de policía en individual, sino a la institución en cuanto tal. La actividad de la policía, por lo tanto, debe ser pública e informada de manera periódica. Además de informarse de la conducta de los oficiales en lo particular, se debe proporcionar

HOY EN DÍA LA NOCIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS ES AMPLIAMENTE ACEPTADA COMO LA MONEDA DE CAMBIO PARA EL CONTROL DE LA FUNCIÓN POLICIAL. DEBEMOS DISCUTIR AHORA POR QUÉ LA NOCIÓN DE TRANSPARENCIA DEBE CONSIDERARSE EL REVERSO DE LA MISMA MONEDA.

información sobre los resultados que la policía espera lograr a un costo eficiente.²⁶

La transparencia no solamente facilita la recopilación de información en un esquema de rendición de cuentas para guiar mejor el juicio discrecional de la institución policial. La transparencia implica también un campo de protección para la autonomía de la institución en cuanto tal. Especialmente en contextos de transición democrática las instituciones policiales pueden ser presa de la interferencia indebida de otros sectores del gobierno. Para excluir esta interferencia con la autonomía operativa de la función policial, la transparencia es una herramienta clave.²⁷

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, en algunos contextos la función policial implica obligaciones positivas del Estado para garantizar la integridad de la comunidad. Muy especialmente, el fracaso de las instituciones policiales de proporcionar datos bajo su control que puedan ser relevantes

para tomar decisiones sobre la integridad personal, puede considerarse una violación a los derechos.²⁸

1.4 Efectos



Figura. Proceso de transparencia y confianza.

Un sistema complejo de controles internos y externos supone un componente importante de la función de la policía en una democracia. La transparencia como un puente de observación para las personas ajenas a la institución, que permite observar su operación continua, es un componente importante para la legitimidad.

Específicamente en el ámbito de la protección de los derechos, los oficiales de policía, en particular, y la institución, en general, deben apreciar la importancia de ser observados por actores externos.²⁹

Además, para la eficacia de las medidas preventivas, la transparencia es crucial. En medidas dirigidas a imponer un costo adicional en una conducta que se desea evitar, es necesario que dichas medidas se comuniquen y se ejecuten de manera predecible.³⁰ La falta de transparencia sobre medidas que puedan llegar a invadir derechos puede no sólo restarles eficacia, sino atentar contra la legitimidad y la confianza hacia la institución.³¹

Aunque es un hecho conocido, debe siempre subrayarse que la eficacia policial está en buena medida basada en la confianza del público.³² Desde la teoría del derecho, la sociología jurídica o la administración pública, la transparencia en el ejercicio de la función policial es un factor de obediencia de la ley en virtud de una percepción de justicia y

legitimidad de la aplicación de las normas.³³ Además, la transparencia genera una impresión de honestidad, neutralidad e imparcialidad.³⁴ La transparencia es un factor clave para la comunicación entre la policía y el público.³⁵ Algunos componentes de una política adecuada de transparencia incluyen:³⁶

- Reportes de actividades delictivas y operaciones policiales al respecto.
- Percepción ciudadana de la seguridad.
- Registros de respeto a los derechos humanos.
- Tratamiento de casos de corrupción.
- Mecanismos para solicitar servicios policiales.
- Creación de foros para la discusión abierta sobre problemas de seguridad y delincuencia.³⁷
- Esfuerzos especiales para acercarse a grupos minoritarios.
- Promover la cooperación con grupos de la sociedad civil organizada.³⁸

El mejor ejemplo de la operación de la transparencia como herramienta de gestión es el modelo de policía comunitaria. En este modelo el flujo de información tradicional se invierte. Normalmente, la información en la institución policial fluye del administrador al oficial y de éste a los ciudadanos. Sin embargo, en el modelo de policía comunitaria se requiere que la organización reciba información del ciudadano. Tal inversión en el flujo de información va acompañada de cierto grado de descentralización impulsado desde la cabeza de la institución.³⁹

En suma, la combinación de rendición de cuentas y transparencia como herramientas de gestión permiten a la policía entenderse mejor, evaluar su propio desempeño y mantenerse al ritmo del cambio social. Esta combinación implica, además, un incremento en el respeto que recibe la institución por parte de la sociedad, al tiempo que permite atraer a personal bien calificado y mantenerlo en sus filas.⁴⁰

1.5 El espejismo de rendición de cuentas sin transparencia

Es verdad que una política de transparencia, independientemente de los beneficios operativos que representa, impone costos institucionales.⁴¹ Sin embargo, la operación de la institución policial con un esquema fuerte de rendición de cuentas sin transparencia presenta riesgos muy importantes. Como se ha señalado en la sección anterior, el vínculo

EL MEJOR EJEMPLO DE LA OPERACIÓN DE LA TRANSPARENCIA COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN ES EL MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA.

lo entre la confianza del público y la eficiencia de la institución policial está respaldado por la teoría y la investigación en el campo. La opacidad en la institución tiende a generar la desconfianza del público.

Incluso asumiendo que sea posible en la operación instalar mecanismos efectivos de rendición de cuentas al interior de la institución, en un primer momento sin la herramienta de la transparencia, nuestra hipótesis es que este estado de cosas no se mantendrá. En instituciones naturalmente cerradas como lo son los cuerpos de seguridad, el riesgo de la endogamia es sumamente alto.⁴² Es fácil que la institución tienda a reproducir mecanismos perversos de autoevaluación; sin el escrutinio público, sin la luz de mecanismos externos de evaluación y control es improbable que la institución rechace la inercia de los mecanismos informales existentes.

En un contexto de probada debilidad institucional, común entre las instituciones policiales mexicanas,

la transparencia constituye un contrapeso frente a los procesos de distorsión que genera la endogamia. El objetivo es pluralizar los mecanismos de control para así contribuir al fortalecimiento y el aprendizaje institucional. En particular, el impacto de los controles externos para la transparencia es transversal a lo largo de todo el espectro de la información policial. Estos mecanismos tradicionalmente proporcionan información pública sobre los esquemas de la disciplina policial. Más específicamente, los mecanismos externos de control (del tipo de un auditor externo) pueden favorecer la entrega al público de información propia de la institución, en especial sobre sus operaciones.⁴³

1.6 Para practicar la transparencia

La práctica de la transparencia en la policía está firmemente anclada en el contexto en el que opera cada institución. Sin embargo, algunos principios comunes pueden alimen-

tar criterios para resolver problemas sobre la información que la policía debe entregar al público.

De manera reciente se han publicado materiales que incluyen extensas listas de indicadores de desempeño que las corporaciones policiales deben satisfacer en su relación con la comunidad. Un interesante ejemplo es *The police that we want. A handbook for oversight of police in South Africa*.⁴⁴ En el contexto de los esfuerzos recientes liderados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), existen ejemplos que priorizan indicadores para la experiencia mexicana.⁴⁵ Sin que sea necesario discutir en este momento los atributos de estos indicadores, debemos insistir en tres condiciones para la práctica de la transparencia:

- En tanto que se trata de una institución pública, toda la información en posesión de un cuerpo de policía es en principio pública.

- La información propia de la institución que debe permanecer reservada al público lo es sólo si cabe como una excepción permitida en el marco legal.
- El riesgo para la seguridad ciudadana, como una excepción permitida en la ley, está sujeto a prueba.

Otras condiciones sobre la publicidad de la información en manos de la policía deben respetarse, pero serán discutidas en la siguiente sección sobre la protección de los datos personales. Por ahora discutamos sólo la información pública susceptible de reserva para más adelante tocar lo referente a la información confidencial (datos personales).

Conviene, primero, enfatizar que la estrecha vinculación de la función policial con su propio contexto genera un mosaico de prácticas diversas en materia de transparencia, adoptadas para responder a las necesidades de cada institución. A este respecto, y sólo como telón de fondo para nuestros comentarios

sobre la práctica mexicana, haremos la siguiente anotación. Un ejemplo que provoca gran controversia en los foros públicos es la información vinculada con la disciplina policial. La literatura reporta que en Estados Unidos sólo un número reducido de departamentos de policía ha adoptado una matriz de medidas disciplinarias asociadas con las consecuencias concretas que se producirían en un incidente particular de mala conducta policial. La práctica es tan divergente que en otras instituciones policiales las reglas contractuales impiden la divulgación de dicha información.⁴⁶

Por otro lado, la práctica internacional confirma que uno de los efectos negativos de esta falta de transparencia es una creciente preocupación de la comunidad, cuyos miembros piensan que los policías no son castigados adecuadamente en instancias de mala conducta. Entre las entidades más notorias de un cambio en la práctica descrita en el párrafo anterior, está la Oficina

de Evaluación Interna del Departamento del Sheriff de Los Ángeles, cuyos reportes incluyen:⁴⁷

- Resumen de incidentes denunciados.
- Resumen de las recomendaciones de la Oficina.
- Resultados de investigaciones internas del Departamento.
- Acciones disciplinarias.
- Seguimiento del caso.
- Acción penal o civil conexas.

EN UN CONTEXTO DE PROBADA DEBILIDAD INSTITUCIONAL, COMÚN ENTRE LAS INSTITUCIONES POLICIALES MEXICANAS, LA TRANSPARENCIA CONSTITUYE UN CONTRAPESO FRENTE A LOS PROCESOS DE DISTORSIÓN QUE GENERA LA ENDOGENIA.

Otra instancia de prácticas divergentes según el contexto de operación de las instituciones de policía, es la discusión sobre la información que la institución debe emitir en el ámbito de la prevención de los delitos. En general, la policía debe impartir información que permita que la comunidad se proteja, y al mismo tiempo preservar la integridad en el desarrollo de sus funciones. Pero ¿cómo trazamos este límite? En Canadá, un precedente importante se estableció en el caso de Jane Doe, una mujer víctima de un violador en serie. La primera inició una demanda civil contra la policía local responsabilizándola indirectamente del delito cometido en su contra, bajo el argumento de que éste pudo ser evitado si la policía hubiera proporcionado información con oportunidad. El razonamiento del tribunal puede explicarse así: *La policía puede dar información sobre una situación delictiva sin que eso ponga en riesgo una investigación*. En la sentencia el tribunal rechazó las razones de la policía para no dar aviso a la

comunidad del lugar donde se habían registrado los crímenes del violador en serie. Entre otros alegatos, la policía argumentó que la información habría puesto al violador sobre aviso de la investigación que se desarrollaba. El tribunal encontró que la policía temía que el aviso “pondría histéricas” a las mujeres de la comunidad y eso arriesgaría su investigación. El tribunal resolvió, también, que la policía no había logrado percibir la urgencia del caso porque las violaciones habían sido menos violentas que otras perpetradas con anterioridad en la comunidad.⁴⁸

El caso ilustra el margen de juicio para determinar si el caso concreto admite la difusión de información. Las consideraciones para la publicidad de información que hubiera permitido a Jane Doe tomar precauciones, deben trasladarse a los diversos ámbitos de trabajo de las instituciones de policía para valorar su aplicabilidad.

Con estos ejemplos queremos ilustrar la diversidad en la práctica

de las instituciones policiales. En todo caso, debemos reiterar la opinión generalizada en la literatura, que afirma que la máxima publicidad en la función policial opera en beneficio de la propia institución, principalmente por el incremento de la confianza del público.

En México la Constitución establece como limitación posible a la máxima publicidad, las causas de interés público que señalen las leyes. Entre estas causas se reconocen, generalmente, “la seguridad y defensa nacionales, la seguridad pública...”, entre otras.⁴⁹ La legislación de transparencia prevé dos excepciones importantes relacionadas con el interés público que pueden aplicarse a las actividades de policía: protección de la seguridad pública y de la seguridad nacional.⁵⁰ La diferencia entre estos conceptos para los fines de la legislación de transparencia ha sido construida por el IFAI en sus Lineamientos Generales de Clasificación.⁵¹ El lineamiento décimo octavo cubre las áreas de seguri-

dad nacional y el décimo noveno las áreas de seguridad pública. La distinción más importante es la delincuencia organizada: ésta se relaciona con la seguridad nacional. Podemos afirmar, entonces, que la construcción de los rubros de información relacionados con la seguridad pública está relacionada con la actividad regular, por ejemplo, de las policías estatales y municipales, que tienen la responsabilidad principal de combatir la delincuencia común y garantizar la convivencia armónica a través de la aplicación de normas administrativas. Como vimos antes, la inmensa mayoría de los agentes de policía del país están dedicados principalmente a este fin.⁵²

Además de la definición de estos conceptos, la legislación de transparencia requiere que la información pública, en principio, se reserve por la aplicación de una de estas causas, mediante una “prueba de daño”.⁵³ Dicha prueba requiere que la autoridad pueda vincular el

impacto de la publicidad de la información a un daño presente, probable y específico. Es decir, no basta declarar que existe un riesgo en publicar tal o cual información, sino que se requiere que tal efecto sea descrito y acreditado de forma concreta. Discutiremos ahora algunos ejemplos derivados de las resoluciones de recursos de revisión en el IFAI para ilustrar la aplicación de la prueba de daño en las instituciones de seguridad ciudadana del país.

Estudiamos 79 recursos de revisión resueltos por el IFAI contra la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Policía Federal Preventiva, resueltos entre 2003 y 2007. En 60 recursos se modificó o revocó la resolución inicial, y en los 19 restantes la resolución de estas entidades fue confirmada. A través de estos recursos resueltos por el IFAI es posible identificar prácticas que arrojan luz sobre los temas que ameritan protección por razones de seguridad pública.

Antes de entrar al análisis de la práctica revelada por las resolucio-

nes del pleno del IFAI, partamos de tres principios:

1. En el área de la información pública la policía puede dar a conocer una gran cantidad de datos, cuidando que la unión de las partes de la información no revele la capacidad de despliegue y operación de las fuerzas policiales, en un grado tal que genere una situación de vulnerabilidad.

EN GENERAL, LA POLICÍA DEBE IMPARTIR INFORMACIÓN QUE PERMITA QUE LA COMUNIDAD SE PROTEJA, Y AL MISMO TIEMPO PRESERVAR LA INTEGRIDAD EN EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES.

2. En caso de ser necesaria la reserva de la información, es posible aplicarla sólo a una porción de aquélla y por el tiempo más limitado posible.
3. Es posible perfeccionar el ejercicio de las obligaciones de transparencia, identificando casos claramente fuera de las causales de reserva.

Examinaremos estos puntos a continuación.

1. *Grado de detalle de la información.* Puede ser el caso que la información solicitada parezca delicada desde el punto de vista de la protección de la seguridad pública. Sin embargo, el IFAI ha identificado que el grado de detalle de la información solicitada y proporcionada pueden ser tales que el riesgo presente no se produzca. Por ejemplo, respecto a la solicitud del número de elementos de la Policía Federal Preventiva que tuvieron capacitación en Estados Unidos y los cursos que recibieron, la institución requerida respondió que esta

información estaba reservada.⁵⁴ El argumento fue que dar a conocer el entrenamiento que reciben los elementos puede dar informes a la delincuencia sobre sus capacidades específicas. El IFAI explicó que la información que podría producir ese riesgo consistiría en el detalle del contenido de los cursos y las técnicas policiales específicas aprendidas. La ausencia de esas descripciones permitiría proporcionar la información solicitada impidiendo la generación de un riesgo para los oficiales en el ejercicio de sus tareas.

Una situación similar se ilustra con el accidente fatal que sufrió Martín Huerta —entonces Secretario de Seguridad Pública Federal— en septiembre de 2005 cuando el helicóptero donde viajaba se desplomó en el Estado de México.⁵⁵ El incidente generó algunos recursos de revisión ante el IFAI. En uno de estos casos la información solicitada versaba sobre la aptitud de los pilotos, sus licencias, capacitación, horas de vuelo, así

como el estado que guardaba la nave al momento del accidente. Específicamente sobre la póliza de seguro de la aeronave, el IFAI aclaró que la información allí contenida daba datos genéricos del helicóptero pero no sobre la “capacidad de respuesta o de despliegue” de la autoridad.⁵⁶ Por lo tanto, no existía daño a la seguridad si se publicaba la información requerida.

Al resolver sobre las escoltas asignadas a funcionarios públicos, el IFAI tuvo ocasión de hacer otras anotaciones a la excepción de seguridad pública. La Policía Federal recibió la solicitud de información relativa al número de personas dedicadas al servicio de escolta, el número de funcionarios que reciben esta protección, la dependencia que los emplea y el cargo que ocupan.⁵⁷

El IFAI hizo notar que dar a conocer el número y rango de las personas que fungían como escolta no tenía probabilidad de generar daños sobre su capacidad operativa. Con más claridad: “no se solicitó información de carácter logístico,

estrategias de las escoltas, ubicación geográfica o territorial...”.⁵⁸ Concretamente, el número de funcionarios involucrados en estas operaciones es una información de valor estadístico. Específicamente en el caso de los funcionarios que reciben esta protección, un acuerdo de la institución específica los rangos que pueden beneficiarse de esta protección, por lo que revelar su número es una información también estadística. En conclusión, el detalle de datos que se requeriría para poner en peligro la operación de las escoltas de la policía estaba lejos de alcanzarse en esta solicitud.

En estos tres casos vemos elementos de información que podrían, en alguna circunstancia, constituir un riesgo al interés público, pero el riesgo no se actualiza si los datos que se proporcionan no informan sobre las capacidades técnicas específicas, ni permiten anticipar la capacidad de reacción de una unidad policial concreta. Es decir, para que la información misma pudiese generar un riesgo, debería presen-

tarse de manera más detallada que la solicitada en los casos aquí mencionados, de modo que permitiera identificar estrategias, “capacidad de respuesta o despliegue”, incluyendo detalles sobre la ubicación geográfica de la fuerza.

2. *Limitación en el tiempo de las razones de clasificación.* Suponiendo que en un caso particular se acredite la prueba de daño que se ejemplificó en la sección anterior, el principio de máxima publicidad requiere que las instituciones policiales reserven la información relevante por el periodo más limitado posible. Incluso si los datos solicitados representan riesgo en un momento determinado, ello no significa que la situación prevalecerá *ad perpetuam*. La autoridad debe limitar el periodo de reserva de la información en atención al tiempo que prevea la existencia de la situación de riesgo. En un caso se solicitó a la Secretaría de Gobernación información sobre los permisos para portar armas de altos funcionarios de dicha depen-

dencia.⁵⁹ El IFAI explicó que existe una justificación para reservar la información relativa a las licencias de portación de armas que se conceden individualmente a funcionarios públicos, puesto que ello podría poner en riesgo su integridad física. No obstante, las licencias objeto de la solicitud presentada ya habían sido canceladas. Según el IFAI, la Secretaría debió haber probado que

LA AUTORIDAD DEBE LIMITAR EL PERIODO DE RESERVA DE LA INFORMACIÓN EN ATENCIÓN AL TIEMPO QUE PREVEA LA EXISTENCIA DE LA SITUACIÓN DE RIESGO.

dar a conocer la información relativa a las licencias canceladas representaría un riesgo para el interés público o la seguridad de las personas involucradas. En este recurso se aplicó el principio de limitación a la vigencia de las causas de reserva. Es decir, la información se sujeta a reserva por razones determinadas cuya vigencia en el tiempo puede variar. Sin embargo, al dejar de subsistir las causas que dan origen a la limitación, la reserva debe levantarse. Como técnica de la legislación de transparencia, debe notarse que este caso trata no sólo de la protección de la seguridad pública sino de la protección de la seguridad personal de los funcionarios.

En una línea de razonamiento similar, el IFAI analizó el recurso de revisión por una solicitud de información específica sobre autos blindados: facturas, número de vehículos blindados y fundamento legal para su compra y puesta a disposición de funcionarios públicos.⁶⁰ El IFAI compartió el razonamiento de la Secretaría respecto de la necesi-

dad de reservar el detalle de los funcionarios protegidos en ese momento con vehículos blindados. El daño se actualizó como presente porque no era público en ese momento quiénes contaban con esta protección. El daño era probable porque se podría poner en riesgo a los servidores públicos sin esta protección. La información, sin embargo, debía hacerse disponible tan pronto como el funcionario abandonara el servicio de la Secretaría o después del periodo de reserva de tres años.

Respecto de la construcción de instalaciones de seguridad el IFAI ha proporcionado diversos razonamientos útiles para resolver el balance de intereses. Por ejemplo, el IFAI analizó la información sobre el mobiliario: materiales, características y diseño del mobiliario existente y las condiciones de adquisición.⁶¹ Así, aunque no está descartado que determinada información sobre instalaciones de seguridad esté reservada de manera legítima, el IFAI explicó que en este caso no se alcanzaba a ver la relación

entre la información requerida y los riesgos genéricos que la Secretaría señaló. De modo contrario, el IFAI habría coincidido con la Secretaría en la necesidad de reservar los planos de los centros de reclusión en virtud del riesgo de que esta información facilite la fuga de internos.

3. *Relación con la prensa.* La relación entre la prensa y la policía es de beneficio mutuo. Por virtud de esta relación, la prensa puede obtener información y la policía puede irradiar los datos que desea hacer del conocimiento público. En términos de la legislación de transparencia, es importante tomar nota del impacto que la información vertida a la prensa tiene para los fines de los datos reservados.

Como se ha discutido antes, el objeto de que la información pública se reserve del conocimiento público —o de que cierta información privada se haga pública— puede cumplir fines legítimos. Pero la autoridad y particulares no deben abusar de este principio. La infor-

mación estimada reservada por la autoridad debe aislarse de la circulación pública. Por lo tanto, si existen datos que la autoridad desea mantener reservados, pero ella misma los hace públicos a través de la prensa, será difícil mantener la credibilidad del argumento. En la práctica del IFAI se han dado casos en este sentido. Por ejemplo, se solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública información sobre los viajes que realizan altos funcionarios, el motivo del viaje, si se realizan viajes personales en vehículos oficiales y los modelos y matrículas en las que viajan.⁶² La autoridad respondió que la información no estaba en sus archivos. Sin embargo, en la sustanciación del recurso resultó que diversas notas de prensa daban cuenta de los viajes de los funcionarios referidos en la solicitud. En consecuencia, se instruyó a la policía a que hiciera públicos estos datos.

De modo similar, la Secretaría fue requerida para entregar la información sobre el número de elementos del ejército comisionados a la

Policía Federal Preventiva. Aunque la dependencia argumentó que la información no existía en sus archivos, el IFAI se valió de comunicados de prensa al respecto, emitidos por la propia Secretaría. Del mismo modo, el IFAI ha manifestado explícitamente que la información contenida en un comunicado de prensa de la Procuraduría General de la República no puede tratarse como información confidencial.⁶³ Así respondió el IFAI a la negativa de la Secretaría a proporcionar acceso a los autos de libertad de dos personas determinadas. Nuevamente, en el caso de la solicitud de un oficio determinado del coordinador de Transporte Aéreo de la PFP, la existencia de la información se comprobó mediante el empleo de un comunicado de prensa.⁶⁴

En suma, incluso si pudiera argumentarse que la publicidad de determinada información puede producir un daño al interés público, el hecho de que la propia autoridad ponga datos en manos de los medios de comunicación anula la

posibilidad de emplear este argumento, cuyo único fin sería reservar los datos requeridos.

4. *Casos claramente fuera de la aplicación de la excepción.* Las instituciones dedicadas a la seguridad ciudadana deben dar cuenta de los fondos públicos que emplean. Esta regla general debe observarse incluso en asuntos litigiosos —una vez resuel-

LAS INSTITUCIONES DEDICADAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA DEBEN DAR CUENTA DE LOS FONDOS PÚBLICOS QUE EMPLEAN.

tos— como el monto de laudos y reinstalaciones al personal.⁶⁵ En general, toda la información sobre el empleo de recursos deberá ser pública, salvo que pueda argumentarse válidamente una causal de reserva.

Los rubros de información ejemplificados a través de los recursos de revisión aquí descritos, no son necesariamente representativos del contenido de los datos que custodian los cuerpos de seguridad ciudadana. Sin embargo, nos permiten tener una idea preliminar del tratamiento que las autoridades de transparencia pueden tener de las solicitudes de información presentadas ante dichos cuerpos. Aunque, como hemos dicho al inicio de esta sección, la transparencia está estrechamente vinculada con el contexto donde opera cada institución policial, es necesario que las autoridades puedan vincular la publicación de cierta información con un daño presente, probable y específico en la

circunstancia vigente, para que la reserva sea válida.

La práctica de la transparencia como principio de gestión no es tarea sencilla. Es un lugar común afirmar que la transparencia puede implicar una reducción en la capacidad operativa de los cuerpos de seguridad.⁶⁶ La “teoría del mosaico” llama nuestra atención sobre trozos de información inocua si se mira individualmente, pero que en una secuencia ordenada puede revelar la estrategia de operación de las fuerzas de seguridad.⁶⁷ Sin embargo, conviene tener en mente que las instituciones de policía deben decidir con base en su experiencia sobre el resultado potencial de la publicidad de diversos tipos de información. El paso crucial en esta decisión está en la argumentación que se haga del riesgo que determinada información puede representar para las funciones de la institución.

AUNQUE, LA TRANSPARENCIA ESTÁ ESTRECHAMENTE VINCULADA CON EL CONTEXTO DONDE OPERA CADA INSTITUCIÓN POLICIAL, ES NECESARIO QUE LAS AUTORIDADES PUEDAN VINCULAR LA PUBLICACIÓN DE CIERTA INFORMACIÓN CON UN DAÑO PRESENTE, PROBABLE Y ESPECÍFICO EN LA CIRCUNSTANCIA VIGENTE, PARA QUE LA RESERVA SEA VÁLIDA.